

# 基于网络技术的政府绩效信息资源开发与共享研究\*

文 / 颜佳华 盛明科 · 湘潭大学管理学院

政府绩效信息资源是指在公共管理过程中形成的, 以满足社会公共需求的业绩为内容, 以数字代码形式传输和存储为形式的信息集合。政府绩效信息资源的开发与共享是政府绩效管理的基础工程。本文基于网络信息技术的优势, 积极探讨政府绩效信息资源开发与共享的机制与对策, 将其纳入政府信息化建设和电子政务发展的宏观战略, 对于提高政府公共决策水平和公共服务质量具有积极的意义。

政府绩效管理是当前国内外公共管理研究的一个热点与前沿问题。国内外学者从政府绩效管理的顶层意义框架, 即政府绩效管理在国家可持续发展中的作用机制; 研究内容框架, 即基于测量的评价与管理及其制度基础; 研究方法框架, 即基于事实与数据的、分析论证现实管理问题的解决之道等不同的方面, 对政府绩效评估与管理的进行了多角度的研究。但是他们对于政府绩效评估与管理进行过程中的基础性的、保障性的环境支持与基础平台技术层面的研究相对不够。政府绩效管理在某种程度上就是一个信息的收集、加工和处理的过程。政府绩效信息是政府绩效管理中绩效计划制定、绩效监测与反馈、绩效评估与沟通等行为的中介和集中体现。政府绩效信息资源的开发是政府绩效管理的基础性工程。因此, 如何充分利用当前网络信息技术的发展, 将政府绩效信息资源的开发与共享纳入政府信息化建设和电子政务发展的宏观战略范畴, 以推进我国政府管理模式创新, 实现政府绩效管理的工具效率的价值的提升, 是目前我国学术界必须关注和解决的一个问题。

## 一、政府绩效信息资源的界说

绩效是管理的一个永恒主题。提高政府绩效是政府管理始终追求的基本目标之一。20世纪80年代中期, 随着西方行政改革运动的兴起, 西方国家为应对科学技术发展变化、全球化和国际竞争环境条件, 为解决财政赤字、社会公众对政府有效的、有回应力的和高质量供给服务能力失去信心的问题<sup>[1]</sup>, 普遍采取了以公共责任和顾客至上为理念的政府绩效管理改革措施。绩效管理作为一种监控、评价和改进政府绩效的管理实用工具, 逐渐在公共管理实践中得到普遍应用。所谓政府绩效管理是指政府围绕提高管理绩效这一目标, 通过采取明确组织使命与价值、制定绩效目标与计划、进行绩效监测与反馈、开展绩效评估与激励等措施对政府绩效进行监控、评估与改善, 以及由此而做出的制度安排和实施的一系列管理措施、机制和技术的统称。

政府绩效管理在很大程度上就是一个信息收集、加工和处理的过程。绩效评估信息的真实, 是政府绩效评估的生命<sup>[2]</sup>。美国“国家绩效评估小组”将绩效管理定义为“利用绩效信息协助设定同意的绩效目标,

进行资源配置与优先顺序的安排, 以告知管理者维持或改变既定目标计划, 并且报告成功符合目标的管理过程<sup>[3]</sup>。”政府绩效管理过程, 包括绩效战略的形成、绩效评价、绩效沟通、绩效反馈和绩效改进等行为, 都是以信息为媒介和载体的一种运行机制。由此可见, 政府绩效信息的真实是政府绩效管理的生命线, 直接关系到绩效管理的效用程度和战略实现。美国“责任和绩效中心”(CAP)把基于绩效的信息系统的作用归结为三个方面: 增进责任性、改善管理以及更好的资源配置<sup>[4]</sup>。朱国玮博士认为, 在政府部门开展的绩效评估活动中产生了大量的政府绩效信息, 同时还指出了政府绩效信息主要运用于战略规划、预算、标杆、公众调查、绩效监督和绩效审计等方面<sup>[5]</sup>。

由于绩效信息在政府绩效管理中有着不可替代的基础价值, 因此, 随着政府绩效管理工具的广泛采用与普及, 科学、及时、有效地收集绩效信息将成为政府绩效管理的基本任务和首要环节。那么, 政府绩效信息的内涵和外延究竟是什么? 朱国玮博士认为, 政府绩效信息泛指政府在进行绩效

\*本文系国家社科基金项目“地方政府公共事业管理的绩效评估与模式创新研究”(项目批号: 05BZZ014)的研究成果之一。

评估过程中产生、收集、整理、传输、发布、使用、存储和清理的所有信息<sup>[6]</sup>。我们认为，政府绩效信息是指政府在公共管理和服务过程中所形成的，以满足社会公共需求而产生的以有效业绩为内容，以数字代码形式传输和存储为形式的各种信息的集合。首先，政府绩效信息体现为教育事业管理绩效信息、科技事业管理绩效信息、文化事业管理绩效信息、卫生事业管理绩效信息、基础设施管理绩效信息、社会保障事业管理绩效信息和环境保护绩效信息等方面。政府管理职能包括哪些方面的内容，其绩效信息就相应地体现为哪些方面。其次，政府绩效信息又表现为政府管理的政策绩效信息、公共支出绩效信息、公共项目绩效信息和机关办事绩效信息等。政策绩效信息就表现为政府制定的相关法规、政策措施和计划及其执行过程中的投入与产出的比率等信息。公共支出绩效信息是指政府和管理过程中分配、使用和拨付的经费所产生的绩效与成果的信息。公共项目绩效信息是指政府在实施特定公共项目中的成本与收益的相关信息。再次，政府绩效信息体现在宏观和微观两个层面。宏观的是指特定政府宏观的、整体的绩效信息；微观的是指政府有关职能部门的绩效信息。最后，政府绩效信息显现在组织绩效和个人绩效两个层次。组织绩效信息是描述政府作为组织形态在管理过程中围绕提供优质公共服务的绩效，主要表现在部门职能的履行上，

带有明显的部门特色和个性。个人绩效信息是描述政府工作人员的绩效。

政务信息资源是政府绩效信息资源开发与收集的源库。政务信息的类型多种多样，而政府绩效信息是指那些能表征政府在履行公共管理职能过程中所产生的实际效果、社会公众的既得效益与其所耗费的各种投入之间的比率的信息。由此可见，政府绩效信息是特殊的政务信息。因此，政府绩效信息除了具备政务信息的一般性质之外，还具有其特殊的属性。在实践中，由于各种人为或非人为的因素，在政务信息的传输通道中常常充斥着大量的垃圾信息，存在着一些虚假和掺水分的绩效信息。这不仅阻碍了绩效信息的正常流动，不利于政府的理性决策，有碍准确地评估政府管理绩效和监测政府管理过程；而且加剧了政府的运作成本和社会成本，无形中牵制了政府信息化的进程。因此，积极推进政府绩效信息资源的开发与共享成为我们的现实选择。

## 二、政府绩效信息资源的开发

政府绩效信息资源开发是充分发挥绩效信息在政府绩效管理和政府公共管理决策过程中的基础性工程。当前，随着经济全球化进程的加速，社会转型期矛盾错综复杂，政府管理环境的复杂化、管理目标的多元化等问题，给政府公共决策和公共管理带来了严峻的挑战。它要求政府公共决策

必须考虑社会不同领域、不同主体之间的利益差别，寻求多元主体间的利益协调和均衡<sup>[7]</sup>，以保障宏观发展战略上效率和公平的合理组合。这也就要求政府管理必须充分利用当前环境变化给政府管理带来的机遇与挑战，尤其是要充分利用网络信息化的浪潮，适时推进公共管理体制、模式与方法的创新，积极推进电子政务建设，实现将政府绩效信息资源的开发与利用整合到政府管理创新与政府信息化建设的宏观计划提高政府公共决策水平和公共服务质量提供信息基础条件。

### 1. 建设统一标准的政务信息资源整合技术平台

从上个世纪90年代以来，政府就一直致力于政府信息化建设，在政府信息资源开发与共享的实践上取得了较好的成绩。但是，作为社会信息资源的最大拥有者和应用者的政府，其信息资源受到行政分割的约束，以致各部门的信息资源成为一个个“信息孤岛”，不能实现对公众和企业的有效利用和共享，造成了资源浪费和重复建设。据统计，我国80%以上的有用信息都由政府掌握，但由于缺乏统一的法律规定和规划管理，这些信息往往被封锁在政府机关之间，很难得到利用。这些信息中能保持及时更新和有效利用的仅占10%左右，其他大部分信息资源都没有被充分利用和适时更新。特别是在网络环境下，要保持信息通畅、交流和共享，缓解信息闲置与短缺

的矛盾，对政府信息资源建设的技术环境和法制规划提出了新的更高要求。因此，全国的政府绩效信息资源建设必须予以统筹规划：对各部门的绩效信息资源建设进行分工协调；制定和完善绩效信息资源建设中所需要的各项技术标准，如信息存储的记录格式、信息加工处理的数据格式、信息传递的方式方法等；对各部门的相关人员进行教育培训和技术培训；对各部门的绩效信息资源建设情况进行评估等，从而为政府信息资源的开发搭建统一的政务信息资源整合技术平台。

## 2. 推进政府绩效信息资源统计制度的创新

政府绩效信息资源有的已经蕴藏在政务信息资源中，然而更多的是必须依靠政府及其部门和其他社会组织去统计和收集。在实践中，由于各种统计制度不完善，各种统计手段和标准不统一，因此，开发政府绩效信息资源，重要的是积极推进政府绩效信息资源统计制度的创新。首先，进一步建立和健全政府统计工作制度：要加强统计执法检查，加强统计、财政、银行三方的配合与协作，强化对事业单位报表的交叉核对，从根本上严防和制止假报表、假数据；要促进统计操作规范化，为政府绩效评估提供及时、完整、真实、准确的有关基础数据资料，确保评估的准确性和科学性。其次，创新公共经济核算体系：制定严格的公共支出核算制度、准确的取材办法和质量

控制系统，使政府公共支出核算建立在准确、扎实、可靠的基础上。再次，创新政府信息调查制度：坚持以定期普查、抽样调查为主的原则，逐步取消全面调查，逐步改变主要依靠全面统计报表取得政府绩效统计数据的方法，以形成抽样调查、重点调查和典型调查等多种方法综合运用的统计调查方法体系，并根据具体情况选择和运用适当的信息调查方法。最后，创新绩效信息统计指标体系：以科学的发展观和正确的政绩观为指导，根据我国目前经济社会发展的实际情况，删除那些与新的形势不相适应及作用不大的指标，增加反映经济、社会可持续发展方面的统计指标，并不断规范统计核算办法，使其变得更为科学、合理。

## 3. 健全政府绩效信息资源开发质量保障体系

建立和健全政府绩效信息资源开发质量保障体系，是准确、科学地开发政府绩效信息和提高信息开发质量的可靠保障。一是要建立健全和落实统计信息质量责任制：对上报的统计数据要明确责任人，坚持谁主管谁签字谁负责的原则，从制度上防止领导干部随意干预统计数据的填报；加强对信息资源开发质量的全员管理和全程管理；采取科学有效的办法，坚持事前预测、事中控制、事后分析，全程控制政府绩效信息开发质量。二是要建立和完善政府绩效信息资源质量评价制度：成立质量评价小组，运用典型调查、相关分析等方法综合评

价政府绩效信息的质量；把政府绩效信息质量评价与政府绩效信息审计结合起来，切实加强政府绩效信息的审计工作。三是要建立和完善政府绩效信息甄别制度：信息甄别是分析和判断政府绩效信息失真的一个必要手段；要通过建立和健全政府绩效信息甄别制度，把信息甄别作为政府绩效信息管理的重要一环固定下来，综合运用政府绩效信息甄别的方法，切实提高信息资源开发的质量。四是要建立健全信息质量责任追究机制：违约成本的高低是衡量一种制度的实施机制是否具有强制性及强制性强弱的一个重要标准。如果违约成本高于违约收益，实施机制就会强而有力。因此，要切实增强评价信息保真实施机制的强制性和有效性，关键是要着力提高违约成本，加大对信息失真责任者的惩罚力度；要加大统计执法的监督力度，把经常检查与大检查结合起来，促进统计执法检查经常化，使弄虚作假者无机可乘；对于在统计报表上弄虚作假且情节严重的，应当严肃追究政府领导的行政责任、经济责任，乃至送交执法部门追究刑事责任。

## 三、政府绩效信息资源的共享

政府绩效信息资源共享是政府绩效信息资源开发的价值体现。我们可以充分利用现代通信和信息管理技术，把政府公共项目的实施结果数据、已开展的评估工作资料、有关地方和部门乃至全国性的统计

指标和数据等, 汇集形成全国性的绩效信息管理数据库, 以构建基于信息管理系统的网络化、系统化、知识化的政府绩效信息资源管理机制, 为信息资源的共享和利用提供平台; 将政府信息资源开发与利用和政府信息公开结合起来, 实现政府绩效信息资源的共享, 这不仅对推进政府信息化建设, 保障公民知情权利, 提高政府公信力具有积极的意义, 而且对节约社会资源, 降低政府绩效管理成本具有重要的实际价值。

### 1. 加快电子政务发展, 构建绩效信息资源共享的技术平台

政务信息是政府绩效信息的来源库。我们要实现政府绩效信息资源共享就必须在政府信息资源和政府绩效信息资源开发的基础上, 构建政府绩效信息资源共享的技术平台。首先, 利用电子政务技术对政务绩效信息资源进行分解与析出: 一份电子政务信息一般包括一个有多个信息单元的主题, 以及许多可以独立利用的数据, 作为政府绩效信息的属性和价值还未凸显。因此, 除了对政务信息进行著录和标行外, 还要将政务信息资源库中的许多绩效信息单元和数据分解开来, 尽可能地提取政务信息资源库中的有用信息, 最大限度地实现政务信息资源共享的价值。其次, 利用电子政务技术对政务绩效信息资源进行浓缩与提炼: 要创造性地运用简明扼要的语言将信息的主要内容提炼出来, 将形成的高质的信息精华提供给公众和相关客体, 从而

弥补不同的政务信息资源通过收集后零乱繁杂的缺陷。再次, 利用电子政务技术对信息资源进行综合与归纳: 公众和专门的社会机构总是希望获取系统化、专题化的政务信息资源, 而未经共享的信息资源很难满足这要求, 从而给共享与利用效果带来一些的影响; 信息的归纳与利用就是在对某一专题的政务信息进行搜集、整理与分析研究的基础上, 对分散在不同门类的信息资源进行较高层次的共享和总结评价。最后, 利用电子政务技术开展绩效信息指引服务: 政务信息指引服务 (GILS) 最早是由美国联邦文书委员会倡议, 由美国联邦政府负责建立的国家信息基础设施的重要组成部分之一。GILS有点类似图书馆的卡片目录, 用来识别整个联邦政府的公共信息资源、描述这些资源中的可用信息, 提供获得该资源的方式<sup>[9]</sup>。GILS利用网络技术和国际标准 (Z39.50 的信息检索标准) 来搜集与标引信息, 建立一套指引记录 (类似编目款目), 以便用户能以各种途径检索到这些信息和世界范围内的其他信息。GILS还提供自动链接功能, 方便的联机信息产品和服务以电子形式在网络中传递, 最大限度地跨越政府机关多层组织的障碍, 搜寻、判断、获取符合需求的政府信息, 提高检索政府信息的查准率和查全率。因此, 我们可以借鉴国外经验, 对政府绩效信息做更进一步的描述, 建立政府信息检索机制。

### 2. 健全信息公开制度, 保障政府绩效

### 信息资源的公共获取

社会组织机构与公众获取和共享政务信息资源, 必须以政务信息合理公开为前提。政务信息公开制度就是一种承认社会组织和公众对政府信息享有公开请求的权利, 而政府对这种信息公开的请求有回应义务的法律制度。它以社会组织和公众对政务信息享有知情权为基础。目前, 许多国家都已经建立了比较完善的信息公开制度, 并使之成为政府保障公民信息获取权的一项基本制度<sup>[9]</sup>。近年来, 党和政府对政务信息公开制度给予重视。各级政府相继颁布了政务信息公开条例并实施新闻发言人制度。全国范围内的《政府信息公开条例》对政务公开的原则、公开的范围、公开的程序以及法律救济和赔偿责任等内容作了具体而明确的规定, 这已成为政务公开的良好开端。但我们仍然要看到, 与一些发达国家相比, 我国政务公开制度还很不完善, 特别是在政府绩效信息资源的开发、收集、加工与公开上, 还没有形成较为畅通的渠道和机制。因此, 我们必须尽快制定和颁布一整套相应的法规、政策, 以充分保障公众的政务信息知情权, 逐步推进政府信息公开的法制化; 广开信息公开渠道, 以多种形式实现政府信息公开; 充分利用网络, 将政府信息网络化, 并设立信息查询点, 以方便公众获取信息; 此外, 赋予申请人一定的程序权利, 使之可以在一定条件下通过向政府机关申请获得有关办事制

度公开的信息,在一定程度上弥补现行公开渠道的不足。

### 3. 建立统一管理平台,形成政府绩效信息资源的共享机制

选择网络基础设施较为完备、信息资源拥有量较大的网络建立统一信息资源管理平台。在这一平台上,统一标准,科学、安全地整合各个部门信息资源,规范政府信息资源开发利用,促进政府绩效信息资源的畅通流转和高度共享;要依照存量共享,增量共建的原则,使政府规范和市场调节相结合,行政性开发与商业性开发并举,共同参与、优势互补、共享利益,形成有效的信息发布和查询功能,使死库变活库,零散变规模,断续变持续,随意变规范,以保持它的可持续发展。在当前建立统一的信息平台上,对各种政务信息实施一体化管理,这是我国电子政务信息资源共建共享机制构建的重要课题。例如,将政府、企业、社会组织和公民联结在一起,使整个社会彼此分享信息;建设政府机关内部的局域网应用环境,发展单一窗口、一站到底的政府绩效信息服务,以此推动电子公文、电子邮件、电子采购、电子法规、电子税务、电子人事、电子工商、电子保健、电子公共事业等服务的发展。

### 4. 加强信息安全管理,构筑政府绩效信息共享的安全体系

安全问题是信息网络永随的难题。政府绩效信息资源的运行主要是通过网络和

信息技术来支撑的,因此,信息开发、共享、利用的安全问题的核心内容就是网络上的信息安全问题。换言之,政府绩效信息的安全与否依靠的是信息能否在网络上安全传输。一般而言,信息安全是指信息在采集、存储、处理、传播和运用过程中,信息的自由性、秘密性、完整性、共享性等能否得到良好保护的一种状态。信息安全传输是指,网络上传递的信息没有被故意地或偶然地非法授权泄漏、更改,或使信息被非法系统辨识、控制,从而使网络信息的保密性、完整性、可用性、可探性得到良好保护的状态。因此,我们要加强对电子政府的安全管理,从多方面、多层次构筑政府绩效信息的安全防御体系:

(1) 从技术上确保政府绩效信息的安全;

(2) 从法制上保障政府绩效信息的安全;

(3) 在完善信息法律法规的同时,要加大执法力度,严格执法,并建立健全相应的信息安全管理机构,对政府机关内部信息安全进行管理和指导,对破坏信息安全的重要事件进行调查与处理。<sup>[6]</sup>

### 参考文献:

1 John J. DiIulio, Jr., Gerald and Donald F. Kettl. Improving Government Performance: An Owner's Manual. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1993: 79

2 彭国甫. 地方政府公共事业管理绩效评估研究. 长沙: 湖南人民出版社, 2004: 264

3 张成福, 党秀云. 公共管理学. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 271

4 CAP, Performance Measurement: Concepts and techniques. Washington D.C, 2000

5 朱国玮等. 政府绩效信息的获取、使用与公开制度研究. 情报科学, 2005 (4): 621

6 颜佳华等. 公共决策研究——文化视野中的阐释. 长沙: 湖南人民出版社, 2005

7 王欣. 美国政府信息指引服务及对我国的启示. [2004-03-28]

<http://www.lib.bnu.edu.cn/librarian/dongtai/n-3/n3-9-htm>

8 赵莉. 论政府信息资源公共获取. 图书情报工作, 2004 (5): 8